

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

EUMENIS LUÃ RODRIGUES RABELO

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: DA NECESSIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO
LEGISLATIVA

CURITIBA
2019

EUMENIS LUÃ RODRIGUES RABELO

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: DA NECESSIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO
LEGISLATIVA

Trabalho Monográfico apresentado ao
Curso de Pós-Graduação em Gestão
Pública da Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção
do título de Especialista em Gestão
Pública.

Orientadora: Prof. Dr. Marcos Wagner da
Fonseca

CURITIBA

2019

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo abordar a deficiência legislativa quanto às controladorias internas municipais, com foco especial na controladoria geral do município da Lapa. Para tanto, é necessário analisar: i) a legislação existente sobre o tema; ii) como funcionam as controladorias internas municipais em alguns municípios brasileiros; iii) os problemas que a ausência de legislação causa nos municípios e; iv) como a criação de legislação específica ajudaria a reduzir os problemas atuais nas controladorias internas municipais. Evidenciar estes fatos é de suma importância para a melhoria das controladorias internas municipais, em respeito aos princípios da eficiência, a fim de melhorar a gestão dos municípios e o efetivo controle. Por fim, será vista que uma legislação que preencha essas lacunas é essencial para que a eficiência dos órgãos de controle interno seja aprimorada.

Palavras-chave: Controladoria. Municipal. Lacunas legislativas. Administração pública.

ABSTRACT

This work will demonstrate the lack of legislation about municipal internal controllers, with special attention to the city of Lapa. To do so, it is necessary to analyze: i) the current legislation about internal controllers; ii) how they work as internal controllers in some Brazilian municipalities; iii) the problems that the lack of legislations causes in the municipalities and; iv) how the creation of specific legislation can improve the internal controllers and the whole system. With that in mind, it is important some improvement in the system of internal controllers, in relation to the principles of efficiency, in order to improve management results and effective control. Finally, it will be seen that legislation that fills these gaps is essential for the efficiency of internal controls to be improved.

Keywords: Controllershship. Municipal. Legislative gaps. Public administration.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	07
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	08
2.1.	HISTÓRICO DO CONTROLE DO ESTADO.....	08
2.2.	MARCOS LEGISLATIVOS E REGULATÓRIOS SOBRE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	12
2.3.	O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	15
2.3.1.	Sistema de Controle Interno na Lei 8.666/93 – Lei de Licitações.....	15
2.3.2.	Sistema de Controle Interno na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	17
2.3.3.	Sistema de Controle Interno Na Constituição de 1988.....	18
2.3.4.	Sistema de Controle Interno na Legislação Municipal da Lapa.....	20
2.4	DA EFICÁCIA DAS NORMAS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	22
3	DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	24
3.1.	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	25
3.2.	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	25
3.2.1.	Da Ausência de Procedimentos Fiscalizatórios Pré-determinados.....	25
3.2.2.	Da ausência de Metas de Atuação.....	26
3.2.3.	Da Nomeação do Controlador Geral.....	27
4	PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	29
4.1.	PROPOSTA TÉCNICA.....	29
4.1.1.	Plano de Implantação.....	32
4.1.2.	Recursos.....	32
4.1.3.	Resultados Esperados.....	32
4.1.4.	Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas.....	33
5.	CONCLUSÃO.....	34
	REFERÊNCIAS.....	35

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho visa analisar o Sistema de Controle Interno, com estudo do funcionamento e legislações das Unidades de Controle Interno paranaense, em especial a Unidade de Controle Interno da Lapa, como fonte de modelo para aplicação em todos municípios brasileiros, tendo em vista a identidade de problemas presentes em todas Unidades de Controle Interno dos municípios brasileiros.

O artigo 31 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a fiscalização do município *“será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”* (BRASIL, 1988).

Contudo, como em muitos outros casos presentes na Constituição, em casos de normas de eficácia limitada e na legislação em geral, a lei a que se referiu o artigo 31 da Constituição Federal de 1988, que deveria dar a forma e regular os sistemas de controle interno, e em especial nos municípios brasileiros, jamais foi criada.

Desta forma, os municípios no Brasil regulam seu sistema de controle interno de diversas formas, sem qualquer padronização, haja vista a ausência de norma geral que norteie a estrutura e as atividades das controladorias municipais.

Nos municípios paranaenses, as controladorias municipais observam disposições legais da Lei Complementar 113/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; a Resolução nº 01/2006 e diversos acórdãos de consultas respondidas com força normativa.

Assim, sem legislação própria e bem definida e com várias lacunas, o sistema de controle interno municipal carece de legislação que vise garantir sua eficiência, liberdade de investigação e imparcialidade.

Um dos motivos é o próprio sistema de nomeação do Controlador Geral Municipal, que na maioria dos municípios é feito por livre nomeação do próprio chefe do executivo, o Prefeito, sem muitos ou quaisquer limites.

Esta maneira de nomeação compromete a imparcialidade do Controlador Geral, pois seu papel, em breve síntese, é fiscalizar os atos do Prefeito que lhe nomeou ao cargo. Desta forma, em muitos casos, aquele que o nomeou poderá voltar atrás em seu ato administrativo e nomear outro em seu lugar a qualquer momento caso não seja de seu agrado ou, ainda, tolher todas possibilidades do

Controlador Geral, ou respectivo responsável pelo Sistema de Controle Interno, exercer sua função com liberdade e eficiência.

O objetivo do presente trabalho é expor que a legislação atual que regula o Sistema de Controle Interno é insuficiente para o exercício de uma fiscalização eficaz e adequada - conforme é o caso explicitado neste trabalho no município da Lapa -; problema que merece atenção e reparo.

Posto isso, serão analisadas as legislações existentes, demonstrando como elas não permitem o correto funcionamento do Sistema de Controle Interno, deixando muitos destes importantíssimos órgãos completamente inócuos.

O Sistema de Controle Interno é necessário para fortalecimento das entidades que combatem a corrupção, com preservação do erário e, logo, para a sociedade em geral. Com sua atuação eficaz, temos um dos mais importantes órgãos fiscalizadores dos atos administrativos e dos serviços públicos, que podem conter problemas antes deles serem realizados, com a fiscalização prévia.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Desta forma, passa-se a dispor sobre a criação histórica, com breve resumo das legislações pré-existentes sobre controladoria, e algumas disposições legais atuais sobre o Sistema de Controle Interno nos municípios brasileiros.

2.1. HISTÓRICO DO CONTROLE DO ESTADO

O primeiro ato de controle do estado foi separar seus poderes, como sugerido por Montesquié em o “Espírito das Leis”. Com a criação dos conhecidos poderes legislativo, executivo e judiciário, houve maior controle e delimitação, a fim de evitar, ou ao menos dificultar, abusos de governantes autoritários e corruptos.

Com a evolução das sociedades verificou-se que somente tal ação seria insuficientes, surgindo a necessidade de criação de novas ferramentas de controle e delimitação da atuação dos governantes.

Desta forma, Liliane Chaves Mura de Lima resume um contexto histórico da utilização de controle sobre recursos públicos no Brasil desde a colonização, transcrito *in verbis* (LIMA, 2012):

- “- Em 1680, criaram-se as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.
- A partir do Código Pombalino, de 1761, surge uma Corte de avaliação financeira.
- A Carta Régia de 1764 determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitanias.
- Em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar e controlar a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos, com a chegada da família Real ao Brasil.
- Em 1822, com a Proclamação da Independência, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de tribunal. Teoricamente, a partir de então, foram dados os primeiros passos no sentido de controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais.
- Em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional. Este agrupava as atividades fiscalizadoras do Tesouro Nacional e do Conselho da Fazenda, competia-lhe a administração da despesa e da receita públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o

recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária.

- Em 1850, com a reforma administrativa daquele ano, confirmou-se a competência do Tribunal do Tesouro Público Nacional sobre a suprema administração da Fazenda.

- Em 1858, o Tribunal do Tesouro teve ampliada sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas.

- Em 1889, com a Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que o Decreto n.º 966-A foi criado o Tribunal de Contas da União” (LIMA, 2012, pp. 16 e 17).

Verifica-se que a criação do Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador do poder executivo federal que exerce essa função hodiernamente, adveio de uma longa e antiga necessidade de fiscalizar as contas públicas, com o intuito de evitar a dilapidação do erário e a corrupção.

O TCU passou por diversas modificações, conforme continua a descrição histórica feita por Liliane Lima:

- “- A Lei 4.536, de janeiro de 1922, organizou o Código de Contabilidade da União, regulamentado pelo Decreto 15.783 também de 1922, que aprovou o regulamento da Contabilidade Pública.

- Em 1930, devido ao fechamento do Congresso Nacional, decorrente da Revolução de 1930, não ocorreu a prestação de contas pelo Executivo por um período de três anos.

- Tribunal de Contas somente foi revitalizado com a Constituição Federal de 1934, onde aparece como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

- A partir de 1935, o Tribunal passou a responder consultas de Ministros de Estado, acerca da legislação orçamentária, contábil e financeira e a expedir instruções dentro de sua área de atuação (levantamento e tomada de contas)” (LIMA, 2012, p. 17).

E em 1935 surge a figura da consulta, que possui caráter normativo e vincula toda a administração.

Hoje, a Lei nº 8.433 de 1992 dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sendo que logo em seu art. 1º elenca as competências do TCU. Assim, no inciso XVII resta disposto:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de

dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno (BRASIL, 1992).

O § 2º do mesmo artigo complementa:

§ 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Ou seja, o TCU, além de órgão fiscalizador, tornou-se, também, regulamentador. Sendo que sua interpretação da lei, por meio de consultas de decisões, possui força vinculativa. Contudo, o que não é objeto de consultas ou litígio, jamais será regulamentado.

“- Em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, o interesse público e o controle a priori passam a determinar uma fase denominada como administração burocrática.

- Com a Constituição de 1937, na vigência do Estado Novo, alguns contratos passaram a prescindir de registro junto ao Tribunal, juntamente com despesas de tipo: representação, excursão, hospedagem etc.

- Até 1945, o Estado começa ampliar suas funções econômicas, introduzindo uma administração mais gerencial, utilizando-se princípios e técnicas da iniciativa privada, mas com ênfase no interesse público.

- Em 1946, com a redemocratização do país, restabelece-se a autonomia do Tribunal de Contas. Houve progressos no controle orçamentário.

- A Constituição de 1946 clarificou o assunto, na órbita constitucional, pois em seu art. 22 assim dispôs:

Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais.

- Em 1949, a Lei Orgânica N.º 830/49 inclui entre as atribuições do Tribunal de Contas a fiscalização da receita.

- A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, encontrando-se, nos artigos 16 e 70, estas determinações:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei. (...)

Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

- Assim, existiram dois momentos marcantes até 1967 em termos de controle na Administração Pública: o primeiro, com o Regulamento

de Contabilidade Pública, de 1922; o segundo, com a edição da Lei Federal nº 4.320 de 1964.

- Em 1969, com o advento da Reforma Administrativa de 1969, a importância do controle foi destacada e deixou clara sua função de proteção ao Patrimônio Público, por meio de normas voltadas para a fiscalização e o acompanhamento dos controles, registros, e aplicação dos recursos públicos, zelando e protegendo dessa forma, o Gestor Público, de penalidades e ações futuras, dos órgãos de fiscalização do Poder Público.

- Na Constituição Federal de 1988, porém, o controle da Administração Pública foi bem delineado, fazendo referência ao sistema de controle interno, que deve ser institucionalizado, mediante lei, em cada esfera de governo. Nos três níveis, envolve um conjunto de atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central (ou cargo devidamente formalizado), delineando a abrangência da estrutura do Sistema de Controle Interno” (LIMA, 2012, pp. 17 e 18).

Assim, apesar do mandamento constitucional previsto na Constituição Federal de 1988, em especial no seu artigo 31 dispõe que a fiscalização do município “*será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei*”, a referida lei jamais foi criada.

2.2. MARCOS LEGISLATIVOS E REGULATÓRIOS SOBRE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Apesar da ausência de lei específica que regulamente o Sistema de Controle Interno dos municípios brasileiros, algumas legislações e regulamentações foram criadas e, como uma colcha de retalhos, foram tomando forma algumas prescrições às Controladorias Municipais.

Assim, também é citada a própria Lei 8.666/93, a Lei de Licitações (BRASIL, 1993), dispondo sobre o papel do controle interno no controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela referida lei, incluindo a obrigação de informar o Ministério Público de crimes definidos na lei, caso os agentes de controle interno tomem conhecimento.

Da mesma forma, o art. 54, parágrafo único e o art. 59 da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu a obrigatoriedade da participação do responsável pelo controle interno nos relatórios de gestão fiscal.

Assim, referimos os principais avanços sobre o Sistema de Controle Interno citado na monografia de Liliane Lima (LIMA, 2012), a partir de 2003:

- 2003: Transformação da Corregedoria-Geral em Controladoria Geral da União (Lei n.º 10.683) com as funções de controle interno, disciplinar, promoção da transparência e da cidadania, aprimoramento do marco legal para prevenção e combate à corrupção, bem como a coordenação das ouvidorias federais.
- 2003-2009: Parcerias com organizações de âmbito nacional (MPF, AGU, DPF, MPE) e internacional (ONU, OEA, OCDE, UNODC).
- 2003-2009: Programa de Fiscalização da execução de recursos federais transferidos aos municípios mediante sorteio público de municípios (1.751 municípios de pequeno e médio porte).
- 2003-2009: Atividade Correccional: 2.398 servidores públicos estatutários e 3.973 contratados pelo regime celetista demitidos do serviço público.
- 2004-2009: Operações Especiais – além dos trabalhos regulares de fiscalização e auditoria, a CGU realiza ações de controle em objetos selecionados utilizando-se de informações previamente coletadas nos trabalhos regulares, em que se identifique um padrão de desvios e irregularidades, ou por decisão compartilhada com outros órgãos de defesa do Estado, tais como a Polícia Federal ou o Ministério Público, destacando-se as seguintes operações: Sanguessuga, Rapina (Maranhão), Telhado de Vidro (Rio de Janeiro), Higia (Rio Grande do Norte), Pasárgada (Minas Gerais); João de Barro; Toque de Midas (Amapá), Nêmesis (Maranhão); Vassoura de Bruxa (Bahia), Dupla Face (Mato Grosso); Fumaça; Orthoptera, Transparência, Gárgula.
- 2004: Criação do Portal da Transparência com informações sobre programas oficiais. Mais de um milhão e quatrocentas mil visitas em 2009. O Portal abriga, também, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, com 1.671 registros.
- 2005: Instituição, por meio do Decreto nº 5.483/2005, da Sindicância Patrimonial, procedimento investigatório, destinado a apurar corrupção ou improbidade administrativa, que importe em enriquecimento ilícito, praticado por servidor público, já tendo sido instaurados 96 procedimentos.
- 2006-2009: Articulações com organismos internacionais - A CGU acompanha a implementação, no Brasil, das medidas previstas em três tratados internacionais ratificados na área de prevenção e combate à corrupção: Convenção da ONU, Convenção da OEA e Convenção da OCDE. Tem-se, ainda, assumido papel proativo na cooperação para troca e disseminação de conhecimento relacionado às temáticas de combate à corrupção e fortalecimento da gestão pública em países de língua portuguesa e da América Latina.
- 2008: Criação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público de capacitação de cidadãos, alunos e professores para acompanhar a atuação do setor público, abrangendo: 1.353 municípios brasileiros envolvidos, mais de 33 mil cidadãos capacitados, além de 743.891 alunos e 23.705 professores, nas atividades voltadas ao público infante-juvenil. As edições locais dos Concursos Culturais, no âmbito desse programa, envolveram 41.887 estudantes e 1.326 professores

em 37 municípios de 22 Unidades da Federação, com uma média de 1.900 alunos mobilizados por Regional. Outra linha de atuação diz respeito ao 3º Concurso de Desenho e Redação da CGU, realizado em 2009, o qual mobilizou mais de 145 mil alunos e quase 6 mil professores em mais de 1.300 escolas de ensino fundamental e médio em 26 Unidades da Federação.

- 2008: Implantação do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, com o intuito de contribuir para boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros, por meio da promoção das seguintes ações: i) capacitação de agentes públicos; ii) distribuição de bibliografia técnica; iii) fortalecimento da capacidade institucional dos controles internos, contando, atualmente, com 576 municípios atendidos, com capacitações realizadas com mais de 6 mil servidores públicos.

- 2008: Criação do Observatório da Despesa Pública (ODP), unidade voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos. As análises conduzidas no ODP são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades, a fim de evitá-las antes que ocorram.

- 2008: lançamento do site infantil “Criança Cidadã – Portalzinho da CGU”, que tem por objetivo mostrar às crianças a importância do exercício do controle social e de zelar por tudo o que é público, bem como de estimular nos pequenos, desde cedo, os valores da ética e da cidadania, e do Projeto “Um por todos e todos por um! – Pela ética e cidadania”, desenvolvido em parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa, que conta com o apoio da Turma da Mônica para fortalecer as ações que a CGU vem desenvolvendo para estimular o acesso do público infantil ao tema da cidadania, da prevenção à corrupção e ao exercício do Controle Social.

- 2009: Paralelamente às ações de educação presencial, foi instituída a Escola Virtual da CGU, como um instrumento de promoção da cidadania, integridade pública e prevenção da corrupção por meio de mecanismos e técnicas de Educação a Distância (EaD). A escola concentra-se em duas grandes áreas temáticas: Educação para a cidadania e Fortalecimento da gestão pública, contando, até o momento, com mais de 11 mil participantes.

- 2009: Articulação com o setor empresarial – lançado, em parceria com o Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra Corrupção, do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o manual “A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção”, que apresenta um guia para orientar empresas a construir um ambiente íntegro e de combate à corrupção, já tendo sido distribuídas mais de 11 mil cópias da publicação a empresas e demais entidades empresariais” (LIMA, 2012, pp. 19 a 22).

Como se vê, não há legislação própria para regulamentar o Sistema de Controle Interno a nível municipal, sendo que diversas diretrizes e pequenos limites são dados em leis espaciais, regulamentos e orientações dos Tribunais de Contas da União e Estaduais.

Recentemente, em 2017, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná disponibilizou no portal de seu site, a cartilha *Diretrizes e Orientações sobre Controle Interno*, a fim de tentar organizar as espécies orientações sobre funcionamento e limites do controle interno.

Nesta cartilha são elencadas todas as normatizações existentes no Tribunal de Contas do Paraná, dentre elas: a Lei Complementar 113/2005 do Tribunal de Contas do Paraná, Resolução 01/2006 do Regimento Interno do TCE/PR, Consultas respondidas com força normativa (Acórdão 921/07; Acórdão 97/08; Acórdão 265/08, Acórdão 867/10; Acórdão 1604/10; Acórdão 356/11; Acórdão 1024/15).

Vale ressaltar que todos esses conjuntos de regulamentações, a maioria sem força de lei *strictu sensu*, não abriga todas as necessidades do Sistema de Controle Interno, bem como não é observada estritamente – justamente por não ser lei *stricto sensu* – por todos os municípios, conforme será exposto.

2.3. O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Pela contextualização histórica e citação das legislações aplicáveis ao sistema de controle interno, percebe-se que não há, primeiramente, uniformização do funcionamento do sistema de controle interno pelos municípios, tampouco pelos estados, tendo em vista que há, atualmente, mais prescrições por meio dos Tribunais de Contas estaduais do que legislação de aplicação nacional.

Segundo que para saber o correto funcionamento do sistema de controle interno atualmente, deve-se juntar a cocha de retalhos de legislações e regulamentos sobre o tema e mesmo assim, ainda, haverá vários questionamentos e lacunas.

Dentre todas as normatizações citadas, pode-se ter como legislação base, e aplicável em todas controladorias internas do país, primeiramente, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - e a Lei 8.666/93 – Lei de Licitações.

Assim, passa-se a analisar o que estes diplomas legais prescrevem às controladorias internas do país; qual delimitação de atuação, quais poderes, competências e obrigações, haja vista que tal entidade, como toda e qualquer presente na administração pública, pode atuar apenas sob a égide do princípio da legalidade, portanto, faz-se necessário a existência de legislação prévia com descrição precisa para seu movimentar.

2.3.1. Sistema de Controle Interno na Lei 8.666/93 – Lei de Licitações

A Lei 8.666/93 trata do Sistema de Controle Interno vagamente, em seu art. 102 (BRASIL, 1993), reconhecendo a competência para verificar existência de crime, com obrigação de remeter tal verificação ao Ministério Público, em forma de denúncia, com todos documentos necessários.

Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia (BRASIL, 1993).

Os parágrafos do art. 113 do mesmo diploma legal (BRASIL, 1993) falam, também, de forma genérica sobre a competência fiscalizatória do controle interno, dando poder apenas para solicitar exame de autos, licitações, editais, contratos, etc.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas

corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas (BRASIL, 1993).

Tratando dos convênios, o art. 116 estabelece exceções à liberação para pagamento das parcelas dos convênios, quando não atendido medidas saneadoras apontadas pelo controle interno, ou este entender não ter havido a correta aplicação do dinheiro da parcela anteriormente recebida pela entidade.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

(...)

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno (BRASIL, 1993).

Em resumo, a Lei 8.666/93 apenas atribui poder de fiscalização ao órgão do Controle Interno. Contudo, como se percebe, não dispõe sobre a obrigatoriedade da realização desta, tampouco estabelece qualquer requisito ao andamento das licitações em geral qualquer fiscalização ou aprovação do sistema do controle interno, fazendo entender que qualquer outro órgão fiscalizador poderia suprir sua ausência, como os Tribunais de Conta.

Desta forma, pode-se concluir que a Unidade de Controle Interno é totalmente dispensável às licitações, pois não há qualquer obrigatoriedade da atuação deste para o deslinde das compras e vendas realizadas pelo poder público.

Completamente inócuo apenas conceder os poderes do Controle Interno e algumas atribuições quando, na prática, sem as ferramentas básicas, não há como persistir qualquer atuação do Controle Interno em qualquer município brasileiro.

2.3.2. Sistema de Controle Interno na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Como visto no breve histórico narrado, o Sistema de Controle Interno no Brasil nasceu da necessidade de se fiscalizar as contas públicas. Nada menos sensato que a Lei de Responsabilidade Fiscal tratar do referido sistema, atribuindo-lhe papel importante.

Contudo, não foi exatamente isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal faz ao tratar do Sistema de Controle Interno. A lei apenas cita o sistema de controle interno duas vezes em seu texto.

No art. 59, atribui a competência fiscalizatória genérica do sistema, como na Lei 8.666/93, sem, novamente, compreender qualquer obrigatoriedade ou indicar os meios mínimos para o exercício desta fiscalização.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (BRASIL, 2000).

Contudo, no art. 54, há a primeira obrigatoriedade de atuação do Sistema de Controle Interno, pondo como requisitos para aprovação do Relatório de Gestão Fiscal, a assinatura do responsável pelo Controle Interno.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (BRASIL, 2000).

Finalmente há uma disposição clara que traz a obrigatoriedade da atuação do Sistema de Controle Interno. Contudo, ainda não é suficiente.

A obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo Controle Interno no Relatório de Gestão Fiscal subentende a análise do Controlador Geral sobre as contas apresentadas pela gestão executiva de cada quadrimestre. Após a assinatura do Controlador Geral, este se responsabiliza pelo relatório, podendo sofrer sanções civis, administrativas e criminais.

No entanto, a aplicação das sanções, bem como o exercício de fiscalização do Controlador neste Relatório de Gestão Fiscal ainda são bastante limitadas, tanto

pela ausência de legislação que dê exequibilidade à obrigação estabelecida pelo art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como pela ausência de condições físicas, financeiras e fáticas da maioria das controladorias municipais brasileiras, como no caso de pequenos e médios municípios com pouca arrecadação, como é o caso do município da Lapa.

Isso porque é impraticável exigir um Controlador realizar a fiscalização plena de um município inteiro sozinho, com suas inúmeras licitações, contas, pagamentos, empenhos, execuções e infinidades de atos administrativos, por meio de um simples relatório.

Tal questão deve ser abordada com maior profundidade. Pois, de nada adianta dar o poder, a competência jurídica e não conceder os meios para execução da função de controladoria, tendo em vista que muitos municípios sofrem por falta de pessoal e tecnologia, o que claramente impede a eficiência do órgão.

2.3.3. Sistema de Controle Interno na Constituição Federal de 1988

A carta magna brasileira de 1988 tratou do importante sistema de controle interno em três oportunidades.

Primeiramente, seguindo o mesmo padrão das leis citadas anteriormente, conferiu poder e a obrigação de fiscalizar o Poder Executivo Municipal ao Sistema de Controle Interno em seu artigo 31.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Importante frisar aqui o “na forma da lei”, o que torna tal artigo uma norma de eficácia limitada, demandando a criação da lei que dê forma a esta fiscalização que, conforme será tratado alhures, ainda não foi criada.

Tal atribuição é reiterada no artigo 70 da carta magna:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo

Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Apesar do artigo 70 citar o patrimônio da União, por aplicação do princípio da simetria constitucional, que demanda relação simétrica entre as constituições dos Estados com a Constituição Federal, o mesmo se aplica aos Estados e municípios brasileiros.

Tal conclusão é reafirmada na continuação pelo artigo 75, que dispõe que as normas estabelecidas na referida sessão do artigo 70 *“aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”*.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar o § 1º do artigo 74 da Constituição Federal de 1988, pois ali ficou estabelecido a primeira penalidade pela ausência da correta fiscalização no Sistema de Controle Interno, obrigando os responsáveis – Controladores Gerais ou Controladores Internos, bem como a própria equipe – a comunicar qualquer irregularidade ou ilegalidade ao respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Ou seja, os componentes responsáveis do Sistema de Controle Interno poderão responder, juntamente com quem praticou a irregularidade ou ilegalidade,

pelo ato. Isso compreende tanto civilmente - com seu patrimônio -, administrativamente - com seu cargo – e criminalmente.

Posto isso, encerra-se toda legislação aplicável em todo território nacional sobre o importante Sistema de Controle Interno, o que, de clareza solar, verifica-se a total falta de atenção dada a esta entidade.

Todas as demais normatizações sobre o Sistema de Controle Interno a nível nacional estão fixadas por atos precários, normatizações e regulamentações sem muito mais a agregar e facilmente modificáveis, o que retira a segurança da atuação efetiva.

Da mesma forma, em nível estadual, retirando a possibilidade de qualquer uniformização, os Estados não têm cumprido com eficiência o dever de preencher as lacunas legislativas, a fim de dar efetividade ao Sistema de Controle Interno.

2.3.4. Sistema de Controle Interno na Legislação Municipal da Lapa

No município da Lapa, foi criada a Lei 2153/2008, a qual dispõe sobre o Sistema de Controle Interno Municipal nos termos do Artigo 31 da Constituição Federal e Artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, cria a Unidade de Controle Interno do Município da Lapa e dá outras providências.

A lei, como padrão em todos municípios brasileiros, cria o Sistema de Controle Interno no município sem adicionar qualquer novidade útil, repetindo textos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dando conceitos e explicitando um pouco mais o que, de forma geral, já foi dito pelos diplomas legislativos citados, que em síntese é: que a Unidade de Controle Interno deve exercer o controle dos atos administrativos, inclusive sobre sua legalidade, ou seja, observância aos requisitos legais.

O art. 6º explicita que a Unidade de Controle Interno na Lapa será exercida por três servidores de carreira do Município, *in verbis*:

Art. 6 º A UNIDADE DE CONTROLE INTERNO – UCI será formada por três servidores de carreira do Município, sendo obrigatoriamente um Advogado, e outro Contador ou Técnico Contábil, os quais serão orientado e chefiados por um COORDENADOR, que se manifestará através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades (LAPA, 2008).

A lei dispõe, também, sobre quem poderá fazer parte da Unidade de Controle Interno (Art. 15); trata de algumas garantias (Art. 16); estabelece o tempo de mandato do Controlador Geral (§ 4º do art. 15), bem como o número de seus funcionários (Art. 6º), no presente caso, apenas três.

Veja que a referida Lei cria apenas três cargos – um advogado, um contador e um controlador geral que pode ter formação em administração, contabilidade ou direito – para fiscalizar um município que realiza mais de quatro mil licitações por ano, fora todos os atos administrativos, mais de vinte mil pagamentos de despesas, etc.

Além da própria situação não possuir qualquer chances de exercício efetivo de fiscalização sobre os atos municipais, frisa-se que a equipe de três membros na Controladoria jamais foi completamente cumprida.

Isso porque a lei não fala que os servidores devem exercer sua função de forma exclusiva no Sistema de Controle Interno. Dessa forma, o único advogado que a Unidade teve trabalhava apenas um dia por semana na Unidade, exercendo sua função em outros órgãos do município nos demais dias.

Ainda, atualmente, sequer possui qualquer advogado a unidade de controle interno, tendo em vista que a distribuição de cargos fica a cargo do poder executivo, por meio de decretos, e que o preenchimento da vaga, apesar de existir na Lei, não possui caráter obrigatório.

Assim como o próprio preenchimento da vaga de Advogado do controle interno não possui caráter obrigatório, tampouco possui todas as descrições de exercícios fiscalizatórios.

Em breve síntese, a Lei Municipal 2153/2008 apenas cria a Unidade de Controle Interno, bem como os cargos que podem ser ocupados, sem trazer nenhuma novidade além das normativas já descritas na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo completamente inócua.

2.4. DA EFICÁCIA DAS NORMAS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Como referido, as normatizações existentes sobre o Sistema de Controle Interno não são suficientes para dar efetividade à fiscalização dos órgãos do poder executivo e legislativo municipal.

Isso porque as normas que tratam do Sistema de Controle Interno não compreendem eficácia – em sentido de gestão administrativa -, nem eficácia – em sentido jurídico.

O citado artigo 31 da Constituição Federal de 1988 é o primeiro artigo a atribuir a competência e prerrogativa do Sistema de Controle Interno fiscalizar o Poder Executivo Municipal “na forma da lei”, o que torna tal artigo uma norma de eficácia limitada (BRASIL, 1988).

E o problema está justamente na ausência de criação de Lei que dê “forma” ao exercício da fiscalização do Poder Executivo Municipal pelo Sistema de Controle Interno.

Quando à eficácia das normas, como norma fundamental constitucional, ela pode ser classificada, de acordo com os ensinamentos do Professor José Afonso da Silva (SILVA, 1998, pp. 81 e 92).

“Temos que partir, aqui, daquela premissa já tantas vezes enunciada: não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada (...) Se todas têm eficácia, sua distinção, sob esse aspecto, deve ressaltar essa característica básica e ater-se à circunstância de que se diferenciam tão-só quanto ao grau de seus efeitos jurídicos. É insuficiente, a nosso ver, separá-las em dois grupos, como insinuam certos autores: a) normas constitucionais de eficácia plena, que seriam aquelas de imediata aplicação; b) normas constitucionais de eficácia limitada, distinguindo-se estas, ainda, em: 1) normas de legislação e 2) normas programáticas (...) Em vez, pois, de dividir as normas constitucionais, quanto à eficácia e aplicabilidade, em dois grupos, achamos mais adequado considerá-las sob triplice característica, discriminando-as em três categorias: I – normas constitucionais de eficácia plena; II – normas constitucionais de eficácia contida; III – normas de eficácia limitada ou reduzida”.

Assim, conforme ensinamentos do professor (SILVA, 1998), a eficácia das normas se divide em: i) Normas constitucionais de eficácia plena; ii) Normas constitucionais de eficácia contida; e, iii) Normas constitucionais de eficácia limitada.

Nas normas constitucionais de eficácia limitada que se encontram as normas de princípio institutivo, ou organizativo, ou normas de princípio programáticos.

Desta forma, ressalta-se aqui, como foco, as normas de eficácia limitada, que são aquelas que dependem de uma regulamentação e integração por meio de normas infraconstitucionais.

Apesar de sua eficácia limitada, não significa que a lei não possui qualquer efeito. Pedro Lenza, ao analisar o estudo do professor José Afonso da Silva, sintetiza (LENZA, 2011, p. 202):

“Nesse sentido, José Afonso da Silva, em sede conclusiva, observa que referidas normas têm, ao menos, eficácia jurídica imediata, direta e vinculante já que: a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; b) condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; c) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; d) constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; f) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem. Todas elas – em momento seguinte conclui o mestre – possuem eficácia ab-rogativa da legislação precedente incompatível (Geraldo Ataliba diria ‘paralisante da eficácia destas leis’, sem ab-rogá-las – nosso acréscimo) e criam situações subjetivas simples e de interesse legítimo, bem como direito subjetivo *negativo*. *Todas, enfim, geram situações subjetivas de vínculo*”

Ou seja, a norma de eficácia limitada pode não depender integralmente de uma legislação que a complete para surtir efeitos, mas, desde já, produz efeitos de revogar disposições contrárias e instituir objetivos.

Tendo em vista a situação narrada, as normas de eficácia limitada são divididas em normas constitucionais de princípio institutivo e normas de princípios programáticos.

Maria Helena Diniz descreve as normas de princípio programático, ou simplesmente normas programáticas, em pequena síntese. Pela douta doutrinadora, normas programáticas são (DINIZ, 1998, p. 371):

“(...)aquelas em que o constituinte não regula diretamente os interesses ou direitos nela consagrados, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos Poderes Públicos (Legislativo,

Executivo e Judiciário) como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente à consecução dos fins sociais pelo Estado".

Assim, sendo o artigo 31, *in fine*, uma norma de eficácia limitada, ela não aguarda a edição de normas posteriores para produzir efeitos, contudo, pelo que se vê, mesmo após 30 anos de constituição, ela ainda não produziu os efeitos necessários, tendo em vista de necessidade complementar por legislação posterior.

3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A ausência de legislação nacional, que norteie todas as controladorias municipais, causa diversos problemas, pois as normas criadas por cada Estado não foram suficientes para dar as ferramentas necessárias ao Sistema de Controle Interno para sua atuação na fiscalização dos municípios.

Diversas deficiências tratadas aqui serão apenas por amostragem, tendo como base as experiências de alguns municípios do Paraná, em especial o município da Lapa, sendo que, conforme já explanado, este trabalho não possui o condão de exaurir todas as possibilidades e necessidades de alterações legislativas a fim de criar um sistema incólume.

Desta forma, passa-se a pontuar algumas deficiências – situação-problemas – encontradas no município da Lapa, que faz parte da deficiência geral dos municípios paranaenses; quiçá, todos os municípios do Brasil.

3.1. DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Primeiramente, passa-se a descrever a organização utilizada como modelo para a confecção deste trabalho.

Trata-se da Controladoria Geral do Município da Lapa, Paraná, responsável pelo Sistema de Controle Interno do Município, atualmente com apenas dois funcionários e um orçamento anual médio de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) (LAPA, 2019).

3.2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA:

3.2.1. Da Ausência de Procedimentos Fiscalizatórios Pré-determinados

Primeiramente, destaca-se que não há qualquer procedimento pré-determinado para realização da fiscalização exercida pelo Sistema de Controle

Interno pelas legislações citadas, tampouco por qualquer legislação ou regulamento municipal em Lapa.

Conforme visto nos artigos 31, 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988, no art. 54 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras, atribuem o poder dever do Sistema de Controle Interno realizar a fiscalização do poder público executivo municipal. Contudo, não diz como.

O como-fazer é de extrema importância, tendo em vista que uma única pessoa em cargo de controlador não é capaz de verificar, auditar e fiscalizar todas as licitações, contratos, contas e atos administrativos em geral, por menor que seja a municipalidade.

Com a presença de procedimentos pré-determinados por legislação geral, obriga o município dar condições de exequibilidade de tais procedimentos, como uma legislação processual, que demanda determinados trâmites dentro de um sistema.

Por exemplo, poder-se-ia, para além da obrigatoriedade do Relatório de Gestão Fiscal, que deve ser assinado a cada quadrimestre, opor a obrigação de que toda licitação emergencial passasse por análise prévia do Sistema de Controle Interno, devendo, também, mesmo após permissão, buscar a justificativa do que levou à situação emergencial.

Neste pequeno exemplo já faria toda municipalidade estar preparada para ter a análise do Sistema de Controle Interno em determinadas licitações, bem como se resguardar e preparar para fiscalizações nestes casos, sob pena de inviabilizar o procedimento de licitação emergencial, ou outras penalidades civis, administrativas e criminais.

A ausência de legislação que prescreva procedimentos fiscalizatórios sonega ferramentas para execução da atividade do Sistema de Controle Interno, deixando-o ao relento.

3.2.2. Da ausência de Metas de Atuação

A ausência de metas em qualquer setor atinge, diretamente, a produtividade. No caso do Sistema de Controle Interno isso significa menos (ou nenhuma) fiscalização realizada.

Tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) apenas exige a assinatura do controlador no Relatório de Gestão Fiscal que é feito a cada quadrimestre, significa, de certa forma, que o controlador geral precisaria apenas trabalhar a cada quadrimestre. Ou, pior, em alguns casos, apenas assinar um relatório a cada quadrimestre, sem nenhuma exigência de produção ou comprovação de realização de fiscalizações.

Não é necessário transcorrer mais sobre a lesividade desta situação para toda e qualquer municipalidade. A ausência de obrigatoriedade da atuação do Sistema de Controle Interno nos atos administrativos em geral, bem como a ausência de qualquer meta de fiscalização realizada, acaba por deixar muitas Unidades de Controle Interno completamente inoperantes, como é o caso da Controladoria Geral do Município da Lapa, que possui apenas dois servidores a fim de compor o mínimo exigido pela legislação vigente.

3.2.3. Da Nomeação do Controlador Geral

No Estado do Paraná, os cargos da Unidade de Controle Interno devem ser efetivos, ou seja, deverão ser preenchidos por servidores contratados por concurso público. Algumas exceções podem ser admitidas com autorização do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Contudo, o Controlador Geral, que será o chefe do órgão, deverá seguir as regras previstas, em especial, nos Acórdãos nºs 265/08 e 356/11, ambos do Tribunal Pleno do TCE/PR.

O Ministério Público de Contas, em Parecer de nº 19686/07, conclui que os responsáveis pelo Controle Interno devem ser servidores públicos efetivos, os quais devem ocupar o cargo por tempo previamente definido.

No acórdão nº 265/2008 restou consignado que *“tem se mostrado muito coerente com a instituição de controle interno a designação de servidor por meio de mandato, de forma que não fique sujeito a pressões políticas e possa realizar seus trabalhos da maneira mais própria possível”*.

O referido acórdão conclui com os seguintes requisitos para o controlador interno (BRASIL, TCEPR, 2008):

“– Pode o administrador acrescentar às atribuições regulares do servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido;

– Pode, da mesma forma, criar o cargo em comissão de Controlador para ser ocupado exclusivamente por servidores efetivos, também por prazo certo;

– Pode, ainda, instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância, havendo a preferência por esta última possibilidade. Em qualquer uma das três hipóteses deve haver as seguintes prerrogativas:

– Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado;

– Possibilidade de impugnar, mediante representação, atos sem fundamentação legal;

O Controlador Interno não pode ser afastado de suas funções antes do encerramento do mandato ou do período para o qual foi designado, exceto na hipótese de cometimento de ato irregular que, mediante apuração em processo administrativo, assim justifique. Finalmente, não pode o Controlador Interno:

– Estar em estágio probatório;

– Realizar atividade político partidária;

– Exercer outra atividade profissional.

– Ter sofrido penalização administrativa, cível ou penal, por decisão definitiva”.

Assim, resume-se que o Controlador Geral pode ser qualquer servidor público de carreira, estável, com requisitos de conhecimento mínimos, que deverá possuir mandato.

Essas normatizações foram criadas para, conforme dito pelo Ministério Público de Contas, “que não fique sujeito a pressões políticas e possa realizar seus trabalhos da maneira mais própria possível”.

No entanto, após mais de dez anos do referido acórdão, como já citado, tais medidas não têm se mostrado suficientes para impedir pressões políticas, tampouco para garantir a realização de trabalhos eficientes.

Na maioria dos municípios paranaenses, o Sistema de Controle Interno é regido por Lei Orgânicas, que estruturam os órgãos e cargos do município, e preveem apenas sua estrutura e, por vezes, reescrevem os textos da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e das outras normas conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Não há qualquer inovação além do já abordado, sendo que no município da Lapa, a Lei 2277/2008 dispõe, sinteticamente, em um único artigo, sobre a Unidade de Controle Interno do município.

Art. 19 - A Unidade de Controle Interno é o órgão ao qual incumbe a execução das disposições contidas na Constituição Federal, na Lei Municipal da Lapa nº 2.153, de 13.02.2008, e demais disposições inerentes ao controle interno.

Parágrafo único – A unidade de Controle Interno é composta por servidores de provimento efetivo, nomeados para ocupar os seguintes cargos de confiança criados pela Lei supra-referida:

- a) Coordenador da Unidade de Controle Interno;
- b) Assessor Jurídico;
- c) Assessor Contábil (LAPA, 2008).

Veja-se que, desde a criação da Unidade de Controle Interno do município da Lapa, remanesce com, no máximo, três funcionários, para fiscalizar mais de três mil licitações por ano, mais de 40 (quarenta) mil pagamentos e inúmeros atos administrativos.

A Lei Municipal 2153/2008, por sua vez, determina que a designação do mandato do Controlador Geral coincide com o PPA.

§ 4º. A designação para a Função de Confiança será realizada para um período de 04 (quatro) anos, com início e término coincidentes com o PPA (LAPA, 2008).

Contudo, o mandato do controlador coincidindo com o período do PPA permite que o novo chefe do executivo eleito nomeie quem irá lhe fiscalizar durante praticamente todo seu mandato, não havendo qualquer eficácia quanto à imparcialidade do controlador, motivo pelo qual este necessita de um mandato com estabilidade no cargo.

No município de Curitiba, capital paranaense, apenas em recente notícia, de 23 de março de 2018, que houve a preocupação de estruturação da Controladoria Geral Municipal (CURITIBA, 2018).

Desta forma, em breve síntese, o Controlador Geral, responsável pelo Sistema de Controle Interno do município, apenas possui como requisito ser servidor público, admitido por meio de concurso público, estável, devendo ser nomeado por tempo determinado - mandato - por mera liberalidade do Prefeito Municipal.

4. PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1. PROPOSTA TÉCNICA

Restou demonstrado que as normatizações nacionais existentes sobre o Sistema de Controle Interno são insuficientes, sendo que a única prescrição obrigatória é, basicamente, que o Relatório Geral Fiscal seja assinado pelo responsável do Sistema de Controle Interno, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alguns municípios e algumas cidades adotam outras obrigatoriedades, como já demonstrado, que o responsável pelo Sistema de Controle Interno seja um servidor concursado, e em outras situações, a obrigatoriedade de que determinadas licitações, como dispensas e emergenciais, sejam levadas ao crivo do Controle Interno.

No entanto, fazem-se necessários maiores aprimoramentos, bem como padronizações, tendo em vista que não são todos estados, tampouco todas cidades, que adotam maiores rigores e benefícios para o exercício da fiscalização pelo Sistema de Controle Interno.

Boas ideias, como a do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que por meio do Acórdão nº 265/2008 que estabeleceu a obrigatoriedade de que o responsável pelo Controle Interno seja um servidor concursado e estável devem ser abrigadas a nível nacional.

O município da Lapa, foco da análise do presente trabalho, como visto, possui apenas a Lei 2153/2008 e a Lei 2277/2008, regulamentando a criação da Unidade de Controle Interno o número de funcionários.

Contudo, vale ressaltar que a necessidade, a fim de resolver os problemas do Sistema de Controle Interno no município da Lapa, bem como em todos os municípios brasileiros, é de uma legislação de aplicação nacional, com regras claras e aplicação obrigatória.

Isso porque não se pode, principalmente nas pequenas cidades, como o caso da Lapa, deixar que a legislação que regulamente tão importante órgão seja deixada

nas mãos de apenas um chefe do executivo (prefeito) ou de alguns legisladores (vereadores) regionais.

Caso assim fosse, como acontece atualmente, bastaria que um chefe do executivo com bom relacionamento na câmara, ou com a maioria destes em seu lado político, para alterar como bem lhe convier, perdendo, assim, a efetividade das normas pela facilidade de sua alteração.

Uma legislação de aplicação nacional somente poderia ser alterada pelo congresso nacional com sanção presidencial, pelo seu respectivo quórum exigido. Ainda, recomenda-se que a lei geral que regulamente o Sistema de Controle Interno seja uma Lei Complementar, que exige quórum mais rigoroso para ser realizada qualquer alteração.

Assim, passa-se a listar alguns aprimoramentos que podem ser instalados a nível nacional, por meio de uma legislação própria ao Sistema de Controle Interno com aplicação a nível nacional:

- a) Criação de metas de fiscalização, com quantidade mínima de processos fiscalizados, seja de licitação, processos administrativos, processo de pagamento de contas e demais atos administrativos, verificando a regularidade e legalidade dos atos;
- b) Obrigatoriedade de fiscalização e autorização do Sistema de Controle Interno nos processos licitatórios que excedam valores consideráveis (ex: R\$ 1.000.000,00);
- c) Obrigatoriedade de fiscalização e autorização do Sistema de Controle Interno nos processos licitatórios emergenciais, dispensas de licitação ou casos de inexigibilidade, bem como os convites.
- d) Nomeação de controlador geral ou respectivo responsável pelo controle interno por votação entre funcionários de carreiras, com requisitos mínimos de conhecimentos por formação em cursos de direito, contabilidade e ou administração pública, por tempo determinado;
- e) Punição aos gestores públicos posicionados em cargos eletivos que não oportunizarem ou derem o aparato necessário ao Sistema de Controle Interno para o exercício da fiscalização;
- f) Irredutibilidade salarial e irremovibilidade dos componentes do Sistema do Controle Interno, a não ser que seja pelo decurso do prazo do mandato

para o controlador geral ou respectivo responsável do setor ou a pedido do servidor, com a devida justificativa e com processo administrativo para apuração obrigatoriamente instaurado.

Apenas com as 6 (seis) sugestões acima, por meio de criação de uma lei nacional, de obrigatória aplicação a todos os entes da federação, com a fiscalização do fiel cumprimento pelos órgãos de controle externo, já verificar-se-ia enorme mudanças na eficiência do atual modelo do Sistema de Controle Interno, sendo que muito pode-se ainda melhorar e detalhar, a fim de evitar lacunas legislativas e interpretações que levem a enfraquecer o principal objetivo, que desde sua concepção secular, que é a fiscalização do poder público.

4.1.1. Plano de Implantação

A implantação compõe o andar comum para aprovação legislativa, tendo em vista que a criação legislativa nacional apenas depende de aprovação nas duas casas legislativas – senado federal e câmara dos deputados – e a sanção presidencial.

A complexidade reside apenas na elaboração da lei, que deverá tomar todos os cuidados para não deixar brechas legislativas, no sentido de deixar de abordar pontos importantes, bem como evitar interpretações errôneas.

4.1.2. Recursos

Não há necessidade de recursos para a criação da legislação nacional. Mas, logicamente, a alteração legislativa terá impacto financeiro em todas as municipalidades, principalmente naquelas que não possuem qualquer estrutura para a realização da efetiva fiscalização, como é o caso do Município da Lapa.

Para o atingimento de metas fiscalizatórias, serão necessários recursos a fim de aprimorar equipamento técnico e, principalmente, contratação de pessoal, tendo em vista que hoje a Controladoria Geral do Município da Lapa apenas possui dois funcionários.

4.1.3. Resultados Esperados

Como dito anteriormente, a implantação de uma lei nacional de observância obrigatória por todos os municípios irá aumentar a efetividade da atuação dos órgãos de controle interno.

Assim, espera-se que os municípios se adequem a fim de cumprir à lei, com melhoramentos e investimentos no Sistema de Controle Interno, para aprimorar os equipamentos, sistemas e contratação de pessoal que possa atender a demanda e fiscalizar a atuação do município de maneira proporcional.

O resultado poderá ser medido pela quantidade de procedimentos fiscalizatórios realizados, número de pareceres emitidos e relatórios de atuação em todos os setores.

4.1.4. Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

Como toda alteração legislativa em âmbito nacional, alguns problemas podem surgir, como: i) lacunas legislativas; ii) interpretações dúbias; iii) ausência de adequação à realidade individual de cada município.

No entanto, devem ser respeitados princípios básicos constitucionais, sempre no equilíbrio do interesse público, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Situações pontuais deverão ser levadas para a apreciação de órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas Estaduais e o judiciário, a fim de que a melhor interpretação seja dada a fim de acolher e resolver os problemas advindos da mudança.

5. CONCLUSÃO

A luta contra a corrupção segue lado a lado com a fiscalização, seja pelos sistemas pré-existentes, em seu sistema de freios e contrapesos entre os poderes, pela população, seja pelo controle interno.

Enfraquecer qualquer meio de fiscalização é fomentar a corrupção; facilitar a prática de atos ilícitos e irregulares, que beneficiam aqueles que prejudicam diretamente os serviços públicos e, logo, a população.

Desta forma, deve-se ter em mente que a criação de modelos de fiscalização, sem chegar na burocracia excessiva, é extremamente necessário e relevante dentro da administração pública.

A experiência e os acontecimentos dos últimos anos demonstram que as normas hodiernas não são suficientes para evitar a dilapidação do erário. Deve-se agir preventivamente, não apenas investigar após o ocorrido, pois, os danos causados ao erário, aos serviços públicos e, inclusive, ambientais, muitas vezes são

irreparáveis. A prisão dos culpados não ressarce o prejuízo causado, seja ele de qualquer natureza.

Assim, deve-se criar lei vinculante nacionalmente para regulamentar o art. 31 da Constituição Federal de 1988, o que há 30 anos ainda não foi feito, com criação de requisitos mínimos e eficazes para o exercício da fiscalização pelo Sistema de Controle Interno nos municípios brasileiros, a fim de que seja dada força normativa plena aos designios constitucionais, que representam diretamente a vontade da nação.

Como visto, a realidade dos municípios brasileiros, como exposto com o estudo e análise do caso do município da Lapa, está bem distante da própria razão de ser do Sistema de Controle Interno. Sua existência atual apenas se resume na assinatura de uma pessoa designada ao cargo de Controlador Geral no Relatórios de Gestão.

As propostas apresentadas não se exaurem neste trabalho. Sabe-se que existem inúmeras situações que ainda merecem atenção. Uma legislação geral, de aplicação nacional, sobre o Sistema de Controle Interno deverá conter inúmeros artigos a fim de prever toda sua atuação e deixar de forma que se adapte a realidade de cada município, pois, sabe-se que pela estrutura e tamanho de cada município, deve ser dada soluções que se adequem a cada realidade.

Posto isso, não se pode deixar essa adequação de forma livre à vontade dos governadores regionais, sendo que uma legislação de aplicação nacional, vinculante a todos os municípios brasileiros, regulando e fundamentando questões imprescindíveis, bem como norteador as situações regionais, faz-se extremamente necessária para o exercício efetivo da fiscalização pelo Sistema de Controle Interno dos municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. PLANALTO.GOV, Decreto Nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. D.O.U. de 16.9.2002.

BRASIL. PLANALTO.GOV. **CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL**, 1988.

BRASIL. PLANALTO.GOV, **Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**, de 25 de junho de 1957.

BRASIL. PLANALTO.GOV, **Lei 8.666/93 – Lei de Licitações**, de 25 de junho de 1957.

CURITIBA. **Prefeitura começa a criar a Controladoria Geral Municipal**. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-comeca-a-criar-a-controladoria-geral-municipal/45483> >. Acesso em 05/01/2019, às 14h50min.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Vol. 3, São Paulo, Editora Saraiva, 1998.

LAPA. **Lei 2153/2008**, Lei que cria o Sistema de Controle Interno Municipal. 2008.

LAPA. **Lei 2277/2008**. Lei que dispõe sobre a reestruturação organizacional do poder executivo do município da Lapa. 2008.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Interno na Administração Pública como Instrumento de Accountability**. Brasília, 2012.

LENZA, PEDRO. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª Ed. revista atualizada e ampliada, Editora Saraiva, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª Edição. Editora Malheiros: São Paulo, 1998.